

INFORME CONSULTA DE LA DIRECTORA GENERAL DE TRANSPORTES SOBRE LA FUTURA POLÍTICA DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTES

**Dirigido a: ILMO. SR. DIRECTOR GENERAL DE RELACIONES CON EUROPA.
COMISIONADO DE ACCIÓN EXTERIOR**

I. Antecedentes.

La Comisión Europea publicó a principios de 2009 el **Libro Verde, COM (2009) 44 final**, sobre el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T), iniciando una consulta pública para debatir sobre la metodología de planificación de la RTE-T y sentar las bases de su política a medio y largo plazo.

Esta consulta está estrechamente vinculada a la preparación del Libro Blanco de la futura política común de transportes y a la Estrategia "Europa 2020" conforme a la cual la Comisión debe presentar "propuestas para modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector de los transportes contribuyendo así a incrementar la competitividad".

En abril de 2009, el Gobierno de Canarias en nombre del la **Conferencia de Presidentes de las regiones ultraperiféricas (RUP)** envió su **contribución conjunta** a esa consulta, contestando a las trece cuestiones propuestas por la Comisión y en la que, en síntesis, planteaba la necesidad de reducir el déficit de accesibilidad de esta regiones y destacaba la inadecuación de los instrumentos de intervención de la política de transportes que requieren la aplicación de medidas operativas que tengan en cuenta la realidad de las regiones ultraperiféricas.

La Comisión publica en mayo de 2010 un nuevo documento de trabajo **COM (2010) 212 final, "Consulta sobre la futura política de la Red transeuropea de Transportes"** en el que expone los resultados de este proceso participativo y lanza una nueva consulta con el objetivo de "mejorar las opciones políticas disponibles, surgidas de las aportaciones realizadas a lo largo de 2009". Este documento concentra el debate en tres aspectos. El primero de ellos es cuál debe ser la metodología para la planificación de la red, considerando que la opción que más apoyos ha obtenido en la consulta fue la de una planificación a un doble nivel, esto es, un nivel básico constituido por una "red global" y un nivel superior, superpuesto a esta red global, que correspondería a una "red central". El segundo aspecto se refiere a la ejecución de la RTE-T y reflexiona sobre la evaluación y la asignación de prioridades a los proyectos con el objeto de diseñar un mecanismo de financiación que ejerza un gran impacto y



actúe de palanca y que, además, concentre el esfuerzo en “proyectos de alto valor añadido europeo para la Red Central”. El tercer aspecto es el relativo al marco jurídico e institucional de la revisión de la política de la RTE-T.

Junto a este documento **COM (2010) 212 final**, la Comisión invita a hacer observaciones al documento de trabajo de los Servicios de la Comisión **SEC (2010) 613 final “Política de la RTE-T Documentos de referencia”** y a las conclusiones de los seis grupos de expertos constituidos al efecto que básicamente vienen a contener los tres aspectos principales antes mencionados pero con un mayor detalle.

II. El papel de la política común de transportes en la estrategia de desarrollo de las RUP

Canarias comparte con otras seis regiones europeas la categoría de región ultraperiférica. No es preciso abundar en las características que definen la ultraperiferia. Se trata de un concepto ampliamente debatido, interpretado y aplicado en el ordenamiento comunitario y que ha obtenido su reconocimiento normativo al más alto nivel (art. 349 TFUE ex-art 299.2 del Tratado de Ámsterdam). Este reconocimiento ha posibilitado un trato diferenciado hacia las regiones ultraperiféricas por parte de las políticas comunes como respuesta a sus desventajas estructurales. La Comisión, a luz de este régimen específico, ha venido trabajando en una estrategia integral de desarrollo para estas regiones que arranca en su Comunicación **(2004) 343 final “Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas”** y que ha ido ajustando en posteriores Comunicaciones. En concreto en la Comunicación **“Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa”, COM (2008) 642 final**, abre una estrategia renovada basada en un cambio de paradigma: la consideración de las RUP como regiones de oportunidad con gran potencial de desarrollo, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus específicas características. Se trata de aprovechar las peculiaridades de las RUP que enmarcadas en ámbitos geopolíticos y geográficos diferentes de Europa, proporcionan a la UE una “dimensión marítima” internacional considerable y más específicamente localizadas en rutas marítimas estratégicas pueden jugar un papel importante en los intercambios comerciales.

Las sucesivas orientaciones de esta estrategia se basan en un denominador común: 1) reducir el déficit de accesibilidad, 2) mejorar la competitividad y 3) reforzar la integración en sus espacios geográficos próximos.

Con anterioridad, la Comisión en su **“Informe sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299. Las regiones ultraperiféricas de la unión europea” COM (2000) 147 final** ya advertía de la necesidad de atender las desventajas de estas regiones mediante un tratamiento específico en la política común de transportes (PCT): *“La Comisión considera que la respuesta a las desventajas específicas de las regiones ultraperiféricas requiere un enfoque*



global y coherente. Esta es la razón por la que tendrá en cuenta el apartado 2 del artículo 299 CE a fin de integrar la dimensión de la ultraperiferia en todos los aspectos de la política común de los transportes que tengan una repercusión en el desarrollo de estas regiones"... "No se trata simplemente de que la Comisión esté atenta a las solicitudes puntuales relativas a estas regiones. Previamente a la elaboración de toda normativa comunitaria, la Comisión analizará si existen aspectos que deban examinarse referentes a las regiones ultraperiféricas. En efecto, deberían tenerse en cuenta en todas las políticas sus posibles implicaciones, directas e indirectas, positivas y negativas, para estas regiones".

En esa dirección, en 2006, con ocasión de la revisión intermedia del Libro Blanco de los Transportes, **COM (2006) 314**, la Comisión reconocía que *"las regiones ultraperiféricas sufren un gran déficit de accesibilidad, no solo en relación con el mercado interior continental, sino también en algunas zonas de su propio territorio. Se podrían emplear instrumentos de la política de transporte y ayudas estatales para aliviar la incidencia de la lejanía en su posición competitiva y para mejorar las conexiones con el resto de la UE y con terceros países vecinos"* y manifestaba su *"intención de revisar próximamente las orientaciones comunitarias para las redes transeuropeas de transporte y energía. [...] con esta revisión, tiene la oportunidad de traducir la prioridad política que reconoce a los proyectos relativos a estas regiones cuando presentan un grado satisfactorio de madurez"*.

Incluso en el ámbito más concreto de la RTE-T, el Coordinador Europeo en su informe anual del proyecto prioritario "Autopistas del Mar" correspondiente 2009 exponía que *"unfortunately, during this mandate it was not yet possible to visit the Archipelagos and the Island States, exception made to Malta (Marsaxlokk). For 2010 the Atlantic and Mediterranean archipelagos and Islands will have priority as they pose specific challenges that need to be met in order to guarantee the cohesion of the system"* (**Annual activity report 2009. Priority project 21. Motorways of the sea. TEN-T Priorities: Archipelagos and Islands States**).

En el apartado *"Neighbouring and Third Countries"* de este mismo informe el Coordinador Europeo consciente de la importancia de este reto declaraba: *"...One should now focus on neighbour continent Africa...". "...In this context, it is particularly important to reinforce cooperation and assure better connections with the West and East Coasts of Africa...". "...Finally, Cape-Vert (Praia) can be an interesting "en route" port of the North-South routes. As there is freight coming from China to West Africa and Brazil, the connections to South America should also be mentioned. Two of the most important ports in South America for this trade are Santos and Suape. The connection between the East-West routes with the North - South routes will mostly impact on the ports and hinterland of the south-western part of Europe"*

III. Integrar la ultraperiferia en la revisión de la RTE-T.

La RTE-T nace con el objetivo de contribuir a la cohesión económica y social y al establecimiento del mercado interior, mediante la realización de las adecuadas



interconexiones, favoreciendo la interoperabilidad de las redes nacionales existentes, así como el acceso a las mismas. Por mandato del propio Derecho Originario europeo, la RTE-T debe prestar especial atención a los enlaces entre las regiones centrales, por una parte, y las insulares, sin litoral y periféricas.

Coherentemente con los compromisos expuestos y con los ejes de la estrategia aprobada por las instituciones comunitarias, la Comisión ha de tener presente la dimensión de la ultraperiferia en esta revisión con el fin de integrarla en todos en todos sus fases de decisión y de planificación y, tal y como exponía en una de sus Comunicaciones, reconocer la prioridad política de los proyectos cuando afecten a las RUP.

1. Tomar conciencia de la dimensión ultraperiférica de la UE

Desde una perspectiva de accesibilidad territorial, entendida como la facilidad de acceder a un lugar y la capacidad o disponibilidad de medios para hacerlo, podríamos dividir la Unión Europea en tres niveles. El primer nivel, de mayor accesibilidad, lo formaría la "Gran Dorsal" o "Gran Banana" europea integrada por el triángulo Londres-París-Hamburgo. Esta área se ha ido extendiendo, a lo largo de la década de lo sesenta, al Sur de Alemania, Norte de Italia y Sudeste de Francia. El siguiente nivel lo formaría la periferia europea integrada por los países costeros e islas adyacentes y los nuevos Estados miembros. En un tercer nivel se situarían las regiones insulares más alejadas de Europa.

Es natural que la RTE-T dedique la mayor parte de sus esfuerzos a resolver los problemas que plantea la movilidad de personas y mercancías en la gran zona central donde se sitúan las regiones más dinámicas de Europa, que captan los mayores flujos de inversión y con la mayor concentración de nudos de comunicación de todo el continente y es lógico que, por proximidad, preste también atención a los "eslabones perdidos" o al acceso de la periferia al corazón de Europa.

Las regiones ultraperiféricas parten de una posición de desventaja en el acceso a la RTE-T respecto al resto de regiones de la UE. Su lejanía del territorio continental limita su participación en los beneficios de un mercado interior único.

¿Cómo puede la RTE-T contribuir a resolver el déficit de accesibilidad de las RUP?

- Pilar conceptual de la RTE-T: su utilidad y validez para las RUP.

El "pilar conceptual" es un elemento introducido en el debate sobre la futura política de la Red y que podría definirse como el conjunto de criterios y argumentos apropiados para establecer los objetivos y procedimientos de identificación de los proyectos de interés común.

La dificultad para las RUP es que esos criterios hasta ahora se definen en función de los problemas que se plantean en el corazón de Europa y, en el mejor de los casos, en las regiones periféricas continentales. Se sigue haciendo énfasis en la necesidad de resolver los cuellos de



botella en los principales nodos europeos, en la identificación de proyectos prioritarios que tengan un alto valor añadido europeo, en la necesidad de completar los actuales proyectos prioritarios o en los problemas de la integración en la RTE-T de los nuevos miembros de la UE.

A estas prioridades se añaden nuevos desafíos de la UE, como los fijados en la Agenda de Lisboa, que hablan de modernización de los transportes y en la reducción de emisión de CO₂ el transporte terrestre y de los sectores aéreo y marítimo.

La validez de este pilar conceptual para las RUP dependerá de su capacidad de incorporar a su acervo las necesidades específicas de las RUP: reducir su déficit de accesibilidad tanto al mercado interior como reforzar la conectividad con su entorno geopolítico.

- La "Red Central" y la "Red Global"

En los distintos documentos sometidos a consulta se incorporan nuevos elementos para su discusión como los de la Red Central y la Red Global. Dentro de la categoría de la Red Central se definen algunos de sus componentes como los "nodos principales", "nodos intermedios" o las "conexiones". Pero precisamente están concebidos pensando más en conexiones terrestres, por carretera o ferrocarril, que en conexiones aéreas o marítimas, lo cual obviamente tendría como resultado una desviación de los esfuerzos hacia estas infraestructuras y no hacia las vías marítimas o aéreas, como de hecho ocurre en la actualidad. Los puertos y aeropuertos de las capitales de las RUP deben encajar en estos nodos y ser una prioridad de las conexiones.

- Análisis coste-beneficio

Uno de los grupos de expertos constituidos al efecto, dedicado a discutir sobre la metodología de la planificación de la RTE-T, propone que al planificar la red se realice un evaluación del impacto (coste-beneficio). En este caso conviene que ese análisis no se limite a los aspectos económicos sino que debe alcanzar también a un análisis específico del impacto que la ejecución de la RTE-T tendrá en el desarrollo y la cohesión de las regiones con más dificultades de accesibilidad.

- Identificación de proyectos prioritarios: el problema del valor europeo de los proyectos de integración de las RUP en espacios alejados del continente.

De los 30 proyectos prioritarios actuales de la RTE-T, 27 se refieren a grandes proyectos ferroviarios y autopistas que unen las principales ciudades europeas. De los otros tres, sólo uno -las Autopistas del Mar- podrían ser aprovechados potencialmente por las RUP. Ahora bien este no es un proyecto concreto directamente ejecutable sino un conjunto de criterios previos para seleccionar proyectos de interés común. El problema es que tal y como están



definidos esos requisitos actualmente, difícilmente puede beneficiar a estas regiones: *“las autopistas del mar consistirán en servicios e infraestructuras que afecten al menos a dos puertos de diferentes Estados miembros”* o *“los proyectos de interés común ... deberán ser propuestos por al menos dos Estados Miembros”* (art 13.4 del actual proyecto de Decisión sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la RTE-T).

Este enfoque debería corregirse de manera que esos criterios de selección sirvan también para apoyar iniciativas que fortalezcan las conexiones marítimas y aéreas con los países vecinos no comunitarios.

Es cierto que la conexión de la Red con los terceros países se plantea en esta revisión como una de sus prioridades futuras, pero se hace con un planteamiento centrado más en los países candidatos a acceder a la UE o en los países del entorno europeo. Por ello, sería conveniente que la red estableciera las condiciones que faciliten la incorporación de otros espacios geográficos más alejados de Europa en los que se insertan las RUP y que constituyen su ámbito natural de desarrollo.

2. Dar prioridad política a los proyectos RUP

Los obstáculos de las RUP para acceder a las RTE-T no derivan sólo de las barreras físicas (lejanía del continente) o de las limitaciones presupuestarias de los instrumentos financieros disponibles, sino también de otros aspectos estructurales de orden interno. No resulta fácil para estas regiones promover proyectos en cantidad y calidad suficiente. No se dan las mismas condiciones tecnológicas o económicas que en otros territorios de la UE. No hay suficientes estímulos para plantear iniciativas novedosas o arriesgadas desde un punto de vista económico.

○ Adaptación de los instrumentos financieros

Una de las propuestas planteadas en los documentos de consulta hablan de constituir un “marco de financiación europeo integrado” que coordine los instrumentos de la UE de interés para el transporte, incluyendo el Fondo de Cohesión, el FEDER y los programas específicos de la RTE-T, el Marco Polo y el SESAR.

Se trata de una propuesta cuya oportunidad es incuestionable. Pero, en el caso de las RUP, hay que tener en cuenta la singularidad de que los planes de interconexión con sus espacios geográficos naturales no encuentran muchas veces la adecuada correspondencia financiera y tecnológica en los países de su entorno. Esa dificultad debería salvarse no sólo afinando los medios financieros actuales sino añadiendo también otros instrumentos disponibles como el Fondo de Ayuda al Desarrollo o el instrumento de la “Gran Vecindad” que estimularía y canalizarían los esfuerzos de ambas partes hacia estas iniciativas.

○ Favorecer la generación de iniciativas innovadoras



Como se señaló, en estas regiones no es fácil la coincidencia en el espacio y en el tiempo de todos los factores que propicien la generación de proyecto de interés para las RTE-T, al menos tal y como ahora se configuran (disponibilidades financiero-presupuestarias, disparidades de desarrollo con los países del entorno, estímulos de la iniciativa privada).

La RTE-T debe crear un clima favorable al desarrollo tanto de proyectos piloto como de acciones estructurales de mayor envergadura que permitan a Canarias como al resto de las RUP beneficiarse de su localización geoestratégica y promuevan la conectividad con sus ámbitos geográficos y la accesibilidad al resto de la UE.

La RTE-T, de este modo, puede favorecer el lanzamiento de proyectos concretos como el distribución de carga aérea a partir de las conexiones aéreas punto a punto o el de la apertura de espacio aéreo a las rutas internacionales. En el primer caso, se trata de explorar el potencial que ofrece la conectividad de los aeropuertos canarios para la distribución de carga aérea a partir de los vuelos turísticos aprovechando la capacidad no utilizada por el pasaje. En el segundo caso, Canarias por su localización geográfica, en el centro de un corredor de comunicaciones aéreas entre Europa y Sudamérica y la costa occidental africana, podría servir de laboratorio para la liberalización del transporte aéreo, extendiendo el régimen de quinta libertad a todos los aeropuertos insulares.

También cabría analizar la viabilidad de grandes proyectos estructurales como el de un corredor de tráfico marítimo entre los puertos canarios y puertos del norte de Europa para eliminar tráfico pesado en el eje Cádiz-Centro y norte Europa, lo que representaría un gran avance en términos de descongestión del transporte por carretera y reducción de CO₂.

- Un Coordinador Europeo para los proyectos RUP

Por último, los coordinadores europeos nombrado por la Comisión en 2005 han jugado un papel fundamental en el impulso de 7 proyectos prioritarios que se consideraban relevantes en las conexiones transfronterizas. Aprovechando esta experiencia, una medida adecuada para fomentar las iniciativas desde estas regiones sería la de nombrar a un coordinador con un papel similar para los proyectos de las RUP. Se les dotaría de medios y capacidad para propiciar las condiciones más adecuadas para acceder a los instrumentos de financiación e incluso para analizar y realizar estudios sobre accesibilidad, conectividad, interoperabilidad e intermodalidad y el potencial de desarrollo de en las regiones insulares como plataformas intercontinentales y avanzadilla de la UE en África y Sudamérica.

Santa Cruz de Tenerife, a 29 de agosto de 2010



Rosa Dávila Mamely
Directora General de Transportes